



10 мифов о государственном управлении и коррупции

Дэниел Кауфманн

ГОСУДАРСТВЕННОЕ управление — щекотливая и вызывающая много недоразумений тема — в настоящее время привлекает повышенное внимание в кругах, занимающихся вопросами развития. Ряд доноров и международных финансовых организаций (МФО) начал работу по оказанию помощи некоторым странам с формирующимся рынком в сокращении коррупции и содействии выражению мнений граждан, гендерному равенству и подотчетности. Когда в июле Группа восьми стран объявила о своем решении удвоить помощь беднейшим странам Африки и облегчить бремя их задолженности, заметную роль в этом играли проблемы государственного управления. Еще в мае в совместном докладе Комиссии по Африке прямо указывалось: «Надлежащее государственное управление является ключевым вопросом... Без усиления институционального потенциала, подотчетности и сокращения коррупции... другие реформы будут оказывать лишь ограниченное воздействие».

Но действительно ли надлежащее государственное управление и борьба с коррупцией имеют столь принципиальное значение для развития? Появление многочисленных эмпирических исследований за последнее десятилетие в сочетании с уроками опыта самих стран дает более прочную основу для оценки воздействия государственного управления на развитие эффективности (или неэффективности) стратегий по его совершенствованию. Тем не менее в сообществе организаций, занимающихся вопросами развития, продолжают ставиться вопросы и проводиться дискуссии не только о значимости государственного управления, но и о способности МФО помочь странам в его улучшении. Поэтому вернемся к основам и рассмотрим некоторые широко распространенные «мифы» о государственном управлении и коррупции.

Миф № 1. Государственное управление и борьба с коррупцией — это одно и то же. Мы определяем государственное управление как традиции и институты, посредством которых осуществляется власть в стране во имя общего блага. Это включает процесс подбора, контроля и смены лиц, наделенных властью (политический аспект); способность органов государственного управления эффективно управлять своими ресурсами и проводить взвешенную политику (экономический аспект); и уважение граждан и государства к институтам страны (аспект уважения к институтам). Напротив, коррупция определяется более узко как «злоупотребление государственной должностью для получения личной выгоды».

Миф № 2. Государственное управление и коррупцию невозможно измерить количественно. Действительно, менее десяти лет назад фактически не существовало сопоставимых на международном уровне показателей государственного управления или коррупции. Однако в последние годы Всемирный банк и другие организации предпринимали попытки исправить эту ситуацию. Во Всемирном банке нами были разработаны агрегированные показатели государственного управления, которые охватывают свыше 200 стран и построены на основе более чем 350 переменных, полученных от десятков учреждений во всем мире. Наши показатели охватывают следующие шесть параметров государственного управления: право голоса и подотчетность; политическая стабильность и отсутствие серьезных проявлений насилия и террора; эффективность органов государственного управления; качество регулирования; законность и борьба с коррупцией.

Хотя эти показатели представляют собой значительный шаг вперед, существуют проблемы количественного измерения. Пределы погрешности могут быть существенными, и при интерпретации результатов необходима осторожность — не следует строго ранжировать страны. Но эти пределы погрешности сократились, и в настоящее время они значительно меньше, чем для любого отдельного показателя коррупции, государственного управления или инвестиционного климата. Вследствие этого показатели государственного управления Всемирного банка используются во всем мире для отслеживания результатов деятельности, оценки стран и исследований.

Миф № 3. Государственному управлению и борьбе с коррупцией придается слишком большое значение. Благодаря названным и другим достижениям в эмпирических измерениях ряд исследователей проанализировал воздействие государственного управления на развитие. Исследования в целом показывают, что более эффективное управление может принести странам очень крупные «дивиденды развития». По нашим оценкам, страна, в которой управление улучшается с относительно низкого до среднего уровня, в долгосрочной перспективе может почти втрое повысить доходы на душу населения и в равной степени сократить неграмотность и младенческую смертность. Такое относительное улучшение (на одно стандартное отклонение) будет соответствовать, например, перемещению вверх в ранжированном списке по параметру «борьба с коррупцией» в нашей базе данных, в результате которого Экватор

риальная Гвинея поднимется до уровня Уганды, Уганда — до уровня Литвы, Литва — до уровня Португалии, а Португалия — до уровня Финляндии.

Государственное управление также имеет значение для конкурентоспособности страны и распределения доходов. В случае коррупции исследования показывают, что она равнозначна крупному налогу на иностранных инвесторов. Во многих развивающихся странах коррупция к тому же представляет собой «регрессивный налог» на сектор домашних хозяйств: чтобы получить доступ к государственным услугам, семьи с более низкими доходами платят непропорционально высокую долю своих доходов в виде взяток (по сравнению с группами с более высокими доходами), но из-за коррупции часто имеют меньше доступа к таким услугам. Согласно приблизительной оценке, общемировой объем операций, которые запятнаны коррупцией, составляет почти один трлн долларов ежегодно.

Более того, в условиях коррупции проекты, финансируемые за счет международной помощи, обычно оказываются неэффективными. Коррупция также подрывает становление демократии. Разумеется, государственное управление — не единственный фактор, важный для развития. Существенное значение имеют также макроэкономическая, торговая и отраслевая политика. Однако слабое государственное управление дискредитирует проведение политики и в других областях.

Миф № 4. Государственное управление — это роскошь, которую могут позволить себе только богатые страны. По некоторым утверждениям, связь между государственным управлением и доходами означает не то, что более эффективное государственное управление способствует росту доходов, а наоборот, что более высокие доходы автоматически приводят к более эффективному государственному управлению. Однако наше исследование не подтверждает этот тезис. Поэтому неверно полагать, что причиной коррупции являются низкие доходы, и придумывать аргументы для принижения роли слабого государственного управления в бедных странах. В действительности данные указывают на следующую направленность причинно-следственной связи: более эффективное государственное управление приводит к более высокому экономическому росту. Некоторые страны с формирующимся рынком, в том числе государства Балтии, Ботсвана, Словения и Чили продемонстрировали возможность достижения высоких стандартов государственного управления, еще не вступив в категорию богатых стран.

Миф № 5. Для улучшения государственного управления должны смениться несколько поколений. Хотя институты действительно меняются весьма постепенно, в некоторых странах резкое улучшение произошло в короткий срок. Это опровергает мнение о том, что, несмотря на возможность быстрого ухудшения качества государственного управления, улучшения всегда происходят медленно и поэтапно. Например, после 1996 года отмечалось значительное улучшение показателя «право голоса и подотчетность» в различных странах, от Боснии, Хорватии и Ганы до Индонезии, Сербии и Сьерра-Леоне. А улучшения, за короткий период времени продемонстрированные некоторыми странами Африки, бросают вызов «афро-пессимистам». Вместе с тем отрезвляюще действует тот факт, что в среднем за указанный период в мире не произошло улучшения государственного управления в целом, а в ряде стран, включая Зимбабве, Кот-д'Ивуар и Непал, наблюдалось его резкое ухудшение.

Миф № 6. Доноры способны «оградить» проекты в странах и секторах с высоким уровнем коррупции. За возможным исключением некоторых проектов гуманитарной помощи мнение о том, что проекты можно изолировать от общей коррумпированной среды в стране, не подкреплено никакими доказательствами. Данные указывают на то, что отсутствие системного подхода к государственному управлению, гражданским свободам, законности и борьбе с коррупцией значительно снижает вероятность успешной реализации проектов, финансируемых за счет международной помощи.

Миф № 7. Для борьбы с коррупцией нужно бороться с коррупцией. Заблуждение, поддерживаемое некоторыми участниками борьбы с коррупцией, а иногда и международным сообществом, состоит в том, что «для борьбы с коррупцией нужно бороться с коррупцией» — посредством еще одной антикоррупционной кампании, создания новых комиссий и ведомств, пропагандирующих этические нормы, и постоянной подготовки все новых законов, указов и кодексов поведения. В целом подобные инициативы, по-видимому, оказывают незначительное воздействие и часто являются политически удобным способом реагировать на требования о принятии каких-либо мер против коррупции, избегая таким образом необходимости фундаментальных и системных преобразований в государственном управлении.

Миф № 8. Виной всему — государственный сектор в развивающихся странах. Распространенная ошибка — сосредоточивать внимание исключительно на недостатках государственного сектора. Действительность намного сложнее, поскольку влиятельные круги, преследующие частные интересы, часто оказывают непропорционально большое влияние на формирование государственной политики, институты и законодательство государства. В экстремальных случаях «олигархи» подчиняют себе государственные институты. А многие транснациональные корпорации по-прежнему используют подкуп за рубежом, тем самым подрывая государственное управление в странах с формирующимся рынком. Есть слабые места и в негосударственном секторе. Кроме того, традиционные методы вмешательства в управление государственным сектором не давали результата, поскольку в основном это были технократические временные меры, часто реализуемые путем импорта оборудования, организационных шаблонов и привлечения экспертов из богатых стран в рамках технической помощи.

Миф № 9. Страны мало что могут сделать для совершенствования государственного управления. Учитывая длинный перечень методов воздействия, не давших результата, а также значение, которое часто приписывают историческим и культурным факторам при объяснении качества государственного управления, легко примкнуть к лагерю пессимистов. Но это было бы ошибкой. Во-первых, исторические и культурные факторы играют далеко не определяющую роль — доказательством тому служат, например, несовпадающие тенденции в плане государственного управления в соседних странах Южного конуса Латинской Америки, Корейского полуострова, странах с переходной экономикой в Восточной Европе, а также на юге Африки. Во-вторых, существуют стратегии, которые открывают наибольшие перспективы. Особенно результативным может быть сочетание успехов в сфере расширения прав голоса и участия — в том числе посредством свободы выражения мнений и прав женщин — с реформами по повышению прозрачности (см. вставку).

Разработка показателей реформы в отношении прозрачности

Данные показывают, что прозрачность способствует улучшению государственного управления и сокращению коррупции — двух важнейших элементов более эффективного развития и ускоренного экономического роста. Однако организации, предоставляющие помощь на цели развития, должны уделять больше внимания данному вопросу. По этой причине мы в Институте Всемирного банка приступили к составлению индекса, который помог бы сделать «прозрачность более прозрачной». Кроме того, в плане реформ базовый контрольный перечень, который страны могут использовать для самооценки, включает следующее:

- обнародование информации об активах и доходах кандидатов на государственные должности, государственных должностных лиц, политиков, членов законодательных органов, судей и их иждивенцев;
- обнародование информации о взносах на проведение политических кампаний со стороны физических и юридических лиц и о расходах на эти кампании;
- обнародование информации о результатах всех парламентских голосований, законопроектах и парламентских дебатах;
- фактическая реализация законов о конфликте интересов, разделение предпринимательской, политической, законодательной деятельности и государственной службы и принятие закона, регулирующего лоббирование;
- публикация черных списков (как это делалось Всемирным банком) фирм, уличенных в подкупе в сфере государственных закупок, и публикация сведений о платежах транснациональных компаний, ведущих деятельность в добывающих отраслях;
- фактическая реализация законов о свободе информации с простым всеобщим доступом к информации государственных органов;
- свобода средств массовой информации (включая Интернет);
- фискальная прозрачность центрального и местных бюджетов и прозрачность государственного финансирования из средств этих бюджетов, принятие основы Докладов о стандартах и кодексах МВФ по вопросам обеспечения прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, подробная отчетность государственных органов о платежах, поступающих от транснациональных компаний, которые ведут деятельность в добывающих отраслях, и открытые заседания с участием граждан страны;
- раскрытие информации о фактической структуре собственности и финансовом положении внутренних банков;
- прозрачный конкурентный процесс государственных закупок (на базе Интернета);
- диагностика государственного управления и борьбы с коррупцией в стране, а также контрольные обследования государственных расходов (подобные тем, которые поддерживает Всемирный банк), и
- программы обеспечения прозрачности на уровне отдельных городов (и на субнациональном уровне), включая раскрытие бюджетной информации и открытые заседания.

Миф № 10. МФО в состоянии сделать лишь немного. Некоторые эксперты по вопросам развития скептически относятся к способности МФО и доноров помочь странам в совершенствовании государственного управления — либо из-за уверенности в том, что «макроэкономические факторы имеют большее значение», ошибочного убеждения в историческом «детерминизме», либо в силу представления о том, что вмешательство, необходимое для повышения эффективности управления, носит политически сложный характер, а потому его трудно поощрять извне. Несомненно, существуют сферы, которые выходят за рамки полномочий МФО, например, поддержка справедливых многопартийных выборов. Но в отношении инициатив по содействию прозрачности, свободе информации и независимости средств массовой информации, реализации совместных антикоррупционных программ под руководством страны и гендерному равенству — всему, чему до настоящего времени придавалось недостаточное значение в борьбе с коррупцией, — вполне возможно, что МФО и доноры способны что-то сделать. Такие инициативы, при поддержке целевых реформ наиболее уязвимых институтов (к которым часто относятся государственные закупки, налоговая служба, таможенная служба или судебная система), являются весьма многообещающими.

* * * * *

Проблемы государственного управления и борьбы с коррупцией, стоящие перед миром сегодня, убедительно указывают на неприемлемость сложившегося образа действий. Необходим более решительный подход и коллективная ответственность на глобальном уровне. Богатые страны должны не только выполнять свои обещания, касающиеся помощи и либерализации торговли, но и лидировать в качестве примера. Государства-члены ОЭСР должны ратифицировать конвенцию ООН 2003 года против коррупции и обеспечить ее действенное выполнение, а также принять меры (подобные тем, которые уже осуществляются в Швейцарии) по репатриации активов, расхищенных и укрытых за рубежом коррумпированными чиновниками. А транснациональные корпорации должны отказаться от практики взятки и поддержать укрепление надлежащего государственного управления в принимающих странах. В случае МФО и доноров необходимо решить вопросы избирательности и результативности программ помощи, увязывая решения о предоставлении помощи с вопросами государственного управления и оказывая содействие странам в укреплении потенциала, позволяющего эффективно осваивать поступающую помощь. Ключевое значение будет иметь повышение прозрачности. Наконец, сами страны должны взять на себя инициативу по совершенствованию государственного управления. ■

Дэниел Кауфманн — директор Глобальных программ в Институте Всемирного банка.

Литература:

Belver, Ana, and Daniel Kaufmann, 2005, "Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications," World Bank Policy Research Working Paper, (в печати) (Washington)

<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/TransparencyIMF.html>

Commission for Africa Report, 2005, Our Common Interest: Report of the Commission for Africa (London) <http://www.commissionforafrica.org>.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi, 2005, "Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004," World Bank Policy Research Working Paper 3237 (Washington)

<http://worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html>

Kaufmann, Daniel, 2003, "Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy," Global Competitiveness Report 2002–03, World Economic Forum, Geneva http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/rethink_gov.html

World Bank Institute, 2002, The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development (Washington).

Получить дополнительную информацию о деятельности Всемирного банка в области управления и ознакомиться с данными, показателями и методами диагностики можно по адресу <http://www.worldbank.org/wbi/governance/>